Communiqués et discours

Discours

Allocution de la Présidente de la Commission d'accès à l'information à l'Institut canadien

le 7 décembre 2000

1. **Une expérience unique en Amérique du Nord**

2. **Un premier bilan de l'expérience**

2.1 **Les demandes d'examen de mésententes**

2.2 **Les plaintes soumises à la Commission dans le secteur privé**

2.3 **Les autorisations de recherche accordées par la Commission dans le secteur privé.**

3. **La Commission d'accès à l'information et la législation fédérale**

4. **Conclusion**

---

1. Une expérience unique en Amérique du Nord

Les citoyens et citoyennes sont de plus en plus préoccupés de la protection qu'on accorde aux renseignements personnels recueillis, utilisés, conservés ou communiqués par les entreprises privées. En réponse à cette préoccupation, le législateur québécois fait figure de pionnier en Amérique du Nord avec l'adoption du nouveau *Code civil du Québec* en 1994 et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* qui est entrée en vigueur au même moment.

Le législateur fédéral a été amené récemment à poser des gestes similaires à ceux du Québec en adoptant la loi qui sera mise en vigueur bientôt. Il m'apparaît intéressant de vous faire part, à vous chercheurs et praticiens du droit, amenés à réfléchir et à proposer des solutions concrètes aux problèmes résultant de la coexistence des législations québécoise et fédérale, du bilan de l'expérience unique en Amérique, vécue au Québec par la Commission d'accès à l'information.

2. Un premier bilan de l'expérience

Évidemment, il n'est pas question ce midi, avec le peu de temps que nous avons, de vous dresser un portrait exhaustif de l'expérience de la Commission dans le secteur privé. Un tel bilan, je me propose de le faire à l'occasion de la prochaine révision quinquennale, à la lumière vraisemblablement d'études précises, de sondages et d'audits bien circonscrits. Non, je vous esquisserai plutôt une vue d'ensemble des données présentement disponibles et vous livrerai les premières réflexions qu'un tel portrait suscite chez nous.

Mes propos aborderont les trois sujets suivants :

- les demandes d'examen de mésententes
- les plaintes soumises à la Commission dans le secteur privé
- et, enfin, les autorisations de recherches

2.1 Les demandes d'examen de mésententes

La Commission a la responsabilité de trancher les mésententes résultant de la décision d'une entreprise privée de refuser à un citoyen l'accès à son dossier personnel ou sa rectification. Vous savez que la Commission tente d'abord de régler le différend par voie de médiation et elle y réussit dans la majorité des cas. Ses décisions sont finales sur les questions de faits. Sur les questions de droit ou de compétence, elles peuvent faire l'objet d'un appel à la Cour du Québec, avec l'autorisation d'un juge de ce tribunal.

À ce chapitre, il me faut souligner par exemple deux décisions marquantes portant sur la protection de renseignements dans le secteur privé. La décision rendue dans l'affaire Chaîné [(1)] concernant le secret professionnel et celle rendue dans l'affaire Stebenne [(2)] sur la nature des renseignements personnels contenus dans un dossier démontrent bien l'importance des questions débattues devant la Commission et l'expertise qu'ont développé ses membres au fil des ans. Des débats d'interprétation (l'assujettissement d'un ordre professionnel) [(3)] d'ordre constitutionnel (l'assujettissement d'une compagnie aérienne) [(4)] en passant par des questions de relations de travail [(5)], pour ne citer que ceux-là, la Commission a analysé plus de 1200 dossiers de mésentente depuis l'entrée en vigueur de la loi dans le secteur privé.

2.2 Les plaintes soumises à la Commission dans le secteur privé

Un citoyen peut porter plainte devant la Commission s'il estime qu'une entreprise n'a pas respecté la loi en ce qui a trait aux renseignements personnels qui le concernent. Une telle plainte peut porter sur la cueillette, l'utilisation, la divulgation et la communication de renseignements personnels.

Le nombre de plaintes dans le secteur privé est beaucoup plus élevé que dans le secteur public.

Quelles entreprises sont visées par les plaintes ? La majorité des plaintes concerne le secteur des services. À l'intérieur de cette grande catégorie, soulignons les plaintes contre les locateurs, les entreprises de location de vidéos et les entreprises de télécommunications. Suivent les services bancaires et financiers, les services d'assurance et les agences de recouvrement. Plus marginal, on retrouve quand même bon nombre de plaintes au sujet des organismes sans but lucratif.

De quoi se plaint le public dans l'utilisation des renseignements personnels à l'an 2000 ? Dans près de 20 % des cas l'on se plaint du fait de la cueillette d'identifiants non-nécessaires à l'objet du dossier : par exemple, le NAM ou le NAS pour devenir membre d'un club vidéo, son numéro de compte de banque et son revenu annuel pour louer un logement, le NAS pour pouvoir s'abonner au câble.

Près de la moitié des plaintes concerne la communication de renseignements personnels à un tiers sans son consentement, par exemple, la communication des informations par un employeur ou par un avocat ou médecin, ou du dossier de crédit par une institution financière ou une agence de recouvrement.

Les autres plaintes portent sur la collecte de renseignements auprès de tiers sans consentement, la validité de la formule de consentement, l'usage de listes nominatives à des fins de sollicitation commerciale ou philanthropique et finalement, la divulgation de renseignements personnels en raison des mesures de sécurité déficientes.

Je note un phénomène nouveau depuis quelques années dans les statistiques recueillies. Il y a moins de plaintes concernant la cueillette d'un identifiant non-nécessaire à l'objet du dossier d'une part et plus de plaintes concernant la divulgation non-autorisée de renseignements personnels, d'autre part. On pourrait tirer une conclusion provisoire à l'effet que les entreprises québécoises sont plus attentives à leurs obligations concernant les limites à la cueillette de renseignements personnels. On pourrait aussi conclure que le public est plus conscient et plus exigeant concernant la cueillette et l'utilisation de ses identifiants sans consentement.

Comment se terminent ces dossiers de plainte? D'après un relevé des dossiers fermés en l'an 2000, plus d'un tiers des dossiers de plaintes en matière de protection de renseignements personnels ont été fermés parce que le plaignant n'a pas donné suite aux démarches entreprises par la Commission. Il semble que dans certains cas, le plaignant ne souhaite pas transmettre par écrit sa version des faits à l'entreprise comme l'exige la Commission, où, plus souvent, nous n'avons pas de nouvelles du plaignant après qu'on lui ait transmis la version de l'entreprise.

Dans plus d'un quart des plaintes, la situation s'est réglée à l'amiable après entente entre les parties ou après correction de la situation faisant l'objet de la plainte. Parfois, des excuses sont acceptées.

Finalement, dans le peu de dossiers soumis à l'adjudication, la majorité des plaintes ont été déclarées non-fondées.

2.3 Les autorisations de recherche accordées par la Commission dans le secteur priv é

L'examen de ce processus nous apprend qu'il est très peu utilisé. En effet, depuis 1995, un an après la mise en vigueur de la *Loi sur le secteur privé*, très peu d'entreprises sont visées par des demandes de cette nature.

Toutefois, la Commission est en train de réviser actuellement ses autorisations de recherche, car elle s'aperçoit que dans quelques cas, les conditions qu'elle a émises n'ont pas été respectées.

3. La Commission d'accès à l'information et la législation fédérale

On vient de voir que la loi québécoise sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé fait aujourd'hui partie du paysage commercial au Québec et semble être bien respectée, ce qui devrait faciliter la vie aux entreprises québécoises soumises à la législation fédérale.

C'est donc dans ce contexte que la Partie 1 de la loi fédérale entrera en vigueur le 1er janvier 2001 et que se posera la question de juridiction dans un secteur déjà bien couvert par la législation provinciale. Les dispositions pertinentes sont les suivantes :

La Partie I de la loi fédérale entrera en vigueur par étapes. Notons que l'article 30 de la loi prévoit que cette partie ne s'appliquera pas, pour le moment, à une organisation à l'égard des renseignements personnels qu'elle recueille, utilise ou communique dans une province dont la législature a le pouvoir de régir la protection des renseignements personnels, sauf dans le cas d'une entreprise fédérale ou d'une organisation qui communique ces renseignements pour contrepartie à l'extérieur de la province.

Notons finalement que l'article 30 cessera d'avoir effet trois ans après l'entrée en vigueur de la Partie 1; après quoi, la loi fédérale s'appliquera prioritairement sous réserve d'un décret adopté en vertu du paragraphe 26(2)b) de la loi fédérale.

Le gouverneur en conseil pourra adopter un tel décret s'il est convaincu qu'une loi provinciale essentiellement similaire à la Partie 1 de la loi fédérale s'applique à une organisation ou catégorie d'organisation ou à une activité ou catégorie d'activité. Le décret, dans de telles conditions, pourra exclure l'organisation, l'activité ou la catégorie de l'application de la Partie 1 de la loi fédérale, à l'égard de la collecte de l'utilisation ou de la communication de renseignements personnels qui s'effectue à l'intérieur de la province.

Il va de soi que plusieurs questions d'ordre constitutionnel se posent à l'égard de la nouvelle législation fédérale. Vous comprendrez que je n'ai pas l'intention de les aborder en tant que tel, mais plutôt de vous faire part de mes réactions initiales et du positionnement de l'organisation que je dirige dans un avenir immédiat.

D'abord, je crois qu'il y a lieu, dans un premier temps, de voir comment la loi s'appliquera dans les premières années. Je ne peux passer sous silence cependant le fait que dans certains cas, la loi fédérale impose des règles moins sévères.

Effectivement, par exemple, du point de vue du consentement, la loi fédérale semble accepter, dans le cas d'informations moins sensibles, le consentement implicite de la personne concernée ou visée par les renseignements susceptibles d'être communiqués ou utilisés par une entreprise. La loi du Québec par ailleurs est beaucoup plus sévère en ce que dans tous les cas, le consentement à la communication ou à l'utilisation d'un renseignement personnel doit être manifeste, libre, éclairé et donné à des fins spécifiques.

Les communications à des fins statistiques ou à des fins de recherche constituent une autre illustration qu'à l'occasion, les règles fédérales sont moins sévères ou exigeantes. Effectivement, en vertu de la loi fédérale, une communication sans le consentement de l'intéressé peut être faite à des fins statistiques ou à des fins d'étude ou de recherche érudite, selon certaines conditions, et à cet égard, l'organisation n'a qu'à informer le commissaire de la communication avant de la faire. En vertu de la loi du Québec, cette communication ne peut être faite avant d'avoir obtenu la permission de la Commission.

D'autres exemples viennent illustrer le fait que dans certains cas, la loi fédérale est moins sévère que la loi québécoise. Il serait inutile de tous les énumérer. Ce que je désire cependant vous souligner, c'est que je m'attends, en dépit de ces différences entre la loi fédérale et provinciale, à ce que les entreprises se conforment comme il se doit à la norme la plus exigeante, et ceci pour respecter l'esprit du droit à la vie privée, lequel est un droit fondamental au Québec.

De plus, nonobstant les questions de juridiction qui pourraient surgir, l'organisation que je dirige acceptera toutes les demandes qui lui sont soumises indépendamment des questions constitutionnelles soulevées par la nouvelle loi fédérale. Je me crois justifiée d'agir ainsi pour deux motifs :

1) Le mécanisme des plaintes au Québec me semble beaucoup plus efficace en ce que le pouvoir du commissaire provincial est exécutoire, alors que le commissaire fédéral ne peut émettre que des recommandations et conclusions et que seule la Cour fédérale peut rendre des ordonnances exécutoires en vertu de la loi fédérale après en avoir été saisi en deuxième étape; et

1.2) La plupart des plaintes faites à la Commission sont réglées par la médiation. À cet égard, peu importe les problèmes de juridiction, notre première préoccupation doit toujours être que le citoyen obtienne justice et ceci le plus rapidement possible.

Par conséquent, forte d'une solide expérience dont j'ai fait un rapide survol précédemment, je désire vous informer que la Commission d'accès à l'information continuera à donner le même service aux citoyens. Du point de vue pratique, ceci signifie que la Commission continuera de recevoir et de traiter les demandes d'examen de mésentente et les plaintes qu'elle reçoit. En l'absence d'entente, un commissaire québécois statuera sur la compétence de la Commission d'accès à l'information.

Comment la Commission d'accès à l'information voit son rôle dans un avenir plus lointain? Nous avons vu, au cours du colloque, que cette nouvelle loi fédérale contient à la fois des dispositions permettant, d'une part, l'exemption d'une classe d'entreprises ou d'activités lorsqu'il y a une législation provinciale équivalente (l'article 26) et, d'autre part, des ententes pour l'instruction des plaintes dans lesquelles les organismes de protection de la vie privée fédérale et provinciale ont un intérêt commun (l'article 23).

Quant à l'exemption par décret de catégories d'organisations ou d'activités, c'est une initiative qui relève des gouvernements fédéral et québécois. La Commission d'accès à l'information s'ajustera, le cas échéant, à toute modification dans l'application de la loi fédérale qui pourrait survenir. Vous ne serez pas surpris, étant donné la préexistence de la loi québécoise, si je vous dit que si une telle exemption par décret devait être promulguée, la protection des renseignements personnels sera aussi bien, sinon mieux servie à mon avis.

Quant aux accords pour la collaboration mutuelle dans l'instruction des plaintes, il ne me semble pas qu'à l'heure actuelle, la loi québécoise permet à la Commission de conclure de tels accords.

4. Conclusion

En conclusion, la Commission se réjouit de l'adoption et de l'entrée en vigueur prochaine d'une loi fédérale qui vise à protéger les renseignements personnels des citoyens et des citoyennes. De notre côté, la Commission continuera à faire bénéficier

les Québécois et Québécoises de son expertise en la matière.

Pour ce faire, j'ai déjà amorcé la réforme des procédures internes de la Commission afin, entre autres, d'accélérer le processus de traitement des demandes de révision, d'examens de mésentente et des plaintes.

Ces mesures administratives, conjuguées aux modifications législatives proposées au projet de loi 122, actuellement en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, devraient renforcer la portée réelle de la loi québécoise dans la protection des renseignements personnels.

En somme, après six années d'application de la *Loi sur la protection de renseignements personnels dans le secteur privé*, il faut reconnaître un bilan positif. Malgré tout, en vue du prochain rapport quinquennal de 2002, j'entends, comme je l'ai déjà dit, établir cette affirmation empirique, encore intuitive. En outre, je souhaite réaliser prochainement des vérifications du respect de la loi dans le secteur privé. À cet effet, s'il y a un volontaire dans la salle pour participer à cet exercice pédagogique, vous pouvez me signaler votre disponibilité après le repas.

Merci beaucoup de votre attention.

1. Chaîné c. Paul Revere, Compagnie d'assurance vie, (1998) C.A.I. 139; confirmé par la Cour du Québec, juge Michèle Pauzé, C.Q.M. n° 500-02-068439-988.
2. Stébenne c. Assurance-vie Desjardins inc., (1995) C.A.I. 14; confirmé par la Cour du Québec, juge Guy Boissonneault, C.Q.M. n° 500-02-000595-954; et par la Cour Supérieure, juge Jacques Vaillancourt; présentement devant la Cour d'appel, n° 500-09-006257-984.
3. Grenier c. Collège des médecins du Québec, (1996) C.A.I. 1999; infirmé par Dupré c. Comeau, (1997) C.A.I. 459.
4. Laperrière c. Air Canada, (1997) C.A.I. 167; infirmé par (1997) C.A.I. 480 et par Cour d'appel, n° 500-09-005730-973.
5. Jabre c. Middle East Airline - Air Liban, (1998) C.A.I. 404.

Politique de confidentialité | Copyrights